

PRZEWODNICZĄCY RADY LEGISLACYJNEJ
PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

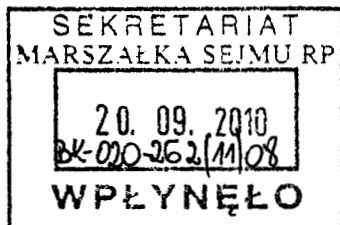
prof. dr hab. Marek Zubik

Do druku nr 2000

DP-10-39(2)/10/RL
dot. RL-0303-26/10

119 296/10

Warszawa, dnia 17 września 2010 r.



Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku!

W związku z przekazaniem do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej przez Ministra Finansów rozpatrywanego przez Sejm projektu *ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych* (druk nr 2000) w załączeniu uprzejmie przekazuję opinię Rady Legislacyjnej o wyżej wymienionym projekcie ustawy, przyjętą na posiedzeniu w dniu 17 września 2010 r.

2 *Przewodniczący*

Przewodniczący Rady Legislacyjnej
Marek Zubik
prof. dr hab. Marek Zubik

RL-0303-26/10

Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Przedstawiane przez Komitet Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej projekty zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (zwanym dalej w opinii ustawą PIT) wymagają zaopiniowania w kilku aspektach:

1. Kwestii proceduralnych.
2. Poprawności legislacyjnej projektowanych przepisów.
3. Kwestii merytorycznych, dotyczących koncepcji nowych ulg podatkowych w kontekście realizacji określonej polityki finansowej państwa oraz skutków dla sektora finansów publicznych, a zwłaszcza zasad konstytucyjnych.

1. Kwestie proceduralne.

Opiniowany projekt ustawy został wniesiony jako projekt obywatelski. Tryb postępowania w sprawie tego rodzaju inicjatywy ustawodawczej reguluje Konstytucja w art. 118 ust. 2 oraz ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688), a także Regulamin Sejmu – uchwała z 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2008 r., Nr 5, poz. 47).

Projekt ten został wniesiony przez Obywatelski Komitet Inicjatywy Ustawodawczej RAZEM w dniu 31 grudnia 2008 r., a następnie w trakcie prac komisji wniesiona została nowa wersja tego projektu, przewidująca bardzo istotne zmiany w samej koncepcji uregulowania prawnej kwestii będących przedmiotem projektowanych przepisów.

Rozważenia wymaga, czy nowa wersja projektu ustawy stanowi autopoprawkę w rozumieniu przepisów Regulaminu Sejmu. Kwestie wnoszenia autopoprawki reguluje art. 36 Regulaminu. Zgodnie z ust. 1c, autopoprawki nie można wnieść do obywatelskiego projektu ustawy. Pojęcie autopoprawki użyto w Regulaminie Sejmu w odniesieniu do zmian zgłaszanych przez wnioskodawcę do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania. W odniesieniu do pozostałych zmian zgłaszanych w późniejszych fazach procesu legislacyjnego – Regulamin Sejmu używa określenia „poprawka” i nie wyłącza bezpośrednio prawa do wnoszenia poprawek w stosunku do obywatelskiego projektu ustawy (art. 46 ust. 1

Regulaminu Sejmu). Pozostaje zatem pytanie, czy do obywatelskiego projektu ustawy możliwe jest wnoszenie poprawek, czy też każdą zmianę należy wykluczyć w oparciu o art. 36 ust. 1c Regulaminu Sejmu? Odpowiedź na to pytanie powinna wiązać się z interpretacją przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Na tle dotychczasowego postępowania ustawodawczego z projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (nr druku 2000/VI kad. Sejmu) Rada Legislacyjna została poproszona o wypowiedzenie się w sprawie zakresu dopuszczalności zgłaszania poprawek do tego projektu przez wnioskodawcę.

Rada Legislacyjna pragnie, w pierwszym rzędzie, podkreślić iż ma świadomość delikatności problemu. Musi się bowiem wypowiedzieć w sprawie dotyczącej sposobu realizacji władzy suwerennej przez Naród, w ramach demokracji bezpośredniej. Po drugie, problem ten jest niezwykle złożony ustrojowo, a obowiązujące regulacje prawne nie przynoszą jednoznacznych odpowiedzi. Po trzecie, odnosi się on do szczególnego trybu prawodawczego w ramach postępowania legislacyjnego w Sejmie. Po czwarte, brak jest wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego co do specyfiki wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez grupę obywateli.

Rada Legislacyjna nie neguje potrzeby funkcjonowania instytucji udziału obywateli jako wnioskodawców projektów ustaw, należy jednak dążyć do bardziej precyzyjnego określenia praw i obowiązków reprezentantów (pełnomocników) obywateli, którzy składają swoje podpisy pod projektem ustawy. Rada uważa, że projekty obywatelskie powinny spełniać wszelkie wymogi przewidziane dla projektów ustaw, pochodzących od innych wnioskodawców.

Problematyka wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli regulowana jest przez przepisy Konstytucji RP (art. 118 ust. 2), ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu. Już sama treść art. 118 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP stwarza problem stwierdzenia, który akt normatywny – ustawa czy regulamin izb, w myśl art. 112 Konstytucji RP – jest właściwy do określenia wewnątrzsejmowego trybu postępowania z projektem ustawy wniesionym do Sejmu przez grupę obywateli. Ponadto art. 14 ust. 2 ustawy nakazuje określenie w Regulaminie Sejmu oraz Regulaminie Senatu trybu i zasad udziału przedstawiciela grupy obywateli, jako wnioskodawców projektu, w pracach izb parlamentu. Takich bezpośrednich rozwiązań regulaminowych (ewentualnie poza art. 36 ust. 1c) brak jest obecnie.

Niezależnie od powyższych problemów Rada Legislacyjna pragnie zwrócić uwagę na kilka uwarunkowań, jakie muszą być wzięte pod uwagę przy interpretacji obowiązujących oraz podczas ewentualnego konstruowania nowych przepisów dotyczących postępowania ustawodawczego z projektem ustawy pochodzącym od grupy obywateli:

- wnioskodawcą projektu ustawy jest grupa co najmniej 100 tys. obywateli, a nie komitet inicjatywy ustawodawczej (dodać warto, że zakres uprawnień komitetu wąsko określa art. 5 ust. 1 ustawy), czy pełnomocnik wnioskodawcy;

- specyfika podmiotu zbiorowego występującego z projektem ustawy domaga się pozytywnego uregulowania kwestii dopuszczalnego zakresu wnoszenia poprawek w imieniu wnioskodawcy-grupy obywateli;

- zakres upoważnienia dla pełnomocnika grupy obywateli, jako wnioskodawców projektu ustawy, musi uwzględnić również i tę okoliczność, by nie dochodziło do nadużywania rozwiązań demokracji bezpośredniej;

- rozwiązania prawne dotyczące zakresu upoważnienia przedstawiciela wnioskodawcy-grupy obywateli powinny chronić sens i pierwotny cel inicjatywy ustawodawczej tak, by wyrażał on przynajmniej podstawową myśl i sens woli grupy obywateli, a także zabezpieczał wnioskodawcę - podmiot zbiorowy przed dowolnością działania przedstawiciela;

- upoważnienie do działania w imieniu grupy obywateli wymaga upoważnienia szczegółowego, do każdego rodzaju czynności o doniosłych skutkach dla procesu legislacyjnego (wniesienie poprawki zmieniającej merytoryczny kształt projektu, wycofanie projektu ustawy). Nie wystarcza tu ogólne upoważnienie do reprezentowania komitetu inicjatywy obywatelskiej. Odnoszenie takiego ogólnego upoważnienia do czynności o daleko idących skutkach dla procesu legislacyjnego nie można domniemywać;

- w żadnym wypadku nie można zaakceptować takiego sposobu rozumienia prawa wnoszenia poprawek przez wnioskodawcę, który przekreśliłby sens konstrukcji złożenia inicjatywy ustawodawczej. Są to dwie odrębne konstrukcje prawne przewidziane w Konstytucji RP i nie mogą być zacierane różnice między nimi. Stanowiłoby to również obejście przepisów art. 118 i 119 Konstytucji RP;

- rozsądnym postulatem wydaje się rozróżnienie prawa wniesienia poprawki przypisywanej wnioskodawcy o charakterze technicznym lub ogólnolegisłacyjnym od takiej modyfikacji obywatelskiego projektu ustawy, która prowadzi do przekształcenia jego treści poprzez wprowadzenie nowych regulacji, czy zupełnie odmiennych niż pierwotne konstrukcji prawnych.

Rada Legislacyjna pragnie również zwrócić uwagę, że ochrona woli wnioskodawcy projektu ustawy–grupy obywateli nie chroni projektu przed przekształceniami dokonywanymi w trakcie procedury ustawodawczej w Sejmie, dokonywanej w drodze przyjmowania poprawek zgłaszanych przez podmioty wymienione w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP. Korelatem możliwości dokonania takich zmian powinien być, określony w prawie, tryb postępowania zmierzający do zrealizowania prawa wycofania projektu ustawy również przez grupę obywateli (art. 119 ust. 4 Konstytucji). Wnioskodawca zbiorowy może bowiem nie chcieć firmować takich zmian dokonanych w jego projekcie ustawy, które zniekształcą lub zupełnie zniweczą sens obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Rada Legislacyjna zwraca uwagę, że przedstawiona pismem z dnia 30 kwietnia 2010 r. pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej, działającego, jak należy rozumieć, na podstawie art. 14 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, kolejna wersja projektu ustawy stanowi zupełnie nową koncepcję. Pismo to zostało złożone już po odbyciu się I czytania projektu z druku nr 2000/VI kad. Całkowicie przekształcono w nim pierwotny projekt ustawy. Tak co do formy, jak i treści, stanowi faktycznie nową inicjatywę ustawodawczą. Już choćby z tego względu budzi wątpliwości uznanie go za ciągle stanowiącą obywatelską inicjatywę ustawodawczą.

2. Poprawność legislacyjna projektu ustawy.

Obie wersje projektu ustawy przewidują nową ulgę podatkową związaną z możliwością odliczenia od dochodu limitowanej ustawowo kwoty przeznaczonej przez podatnika na dobrowolne zabezpieczenie emerytalne. Projekt przewiduje także, iż w przypadku zwrotu wpłaty – podatnik traciłby prawo do odliczenia.

Druga, rozbudowana wersja projektu ustawy, zawiera bardzo istotne zmiany w samej konstrukcji i wielkości ulgi podatkowej, jak i zakresie regulacji objętej treścią projektowanej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W pierwotnym projekcie ustawy część kwestii, związanych z określeniem warunków zawierania umów nabycia dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego, określenie rodzaju instytucji finansowych uprawnionych do przyjmowania wpłat zawarta została bowiem w projekcie rozporządzenia Ministra Finansów, które miałyby być wydane w oparciu o delegację ustawową, zawartą w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Należy w pełni podzielić zastrzeżenia co do takiego sposobu regulacji zgłoszone w stanowisku Rządu do obywatelskiego projektu ustawy. W poprawionej wersji wprowadzono regulacje dotyczące ulgi podatkowej oraz regulacje dotyczące zasad

gromadzenia środków w ramach dobrowolnego oszczędzania emerytalnego, uprawnienia właściwych instytucji do przyjmowania wpłat wprowadzono do tekstu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Włączono zatem do tej ustawy kwestie, które nie powinny być regulowane przez ustawę podatkową, wymagają bowiem odrębnej regulacji.

Wprowadzenie nowej ulgi podatkowej i sposób jej uregulowania niewątpliwie komplikuje konstrukcję podatku dochodowego. Nawet zakładając celowość wprowadzenia takiej ulgi – powinna ona opierać się na odrębnych rozwiązaniach prawnych dotyczących systemu dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego oraz warunków zawierania umów z podmiotami upoważnionymi do prowadzenia rachunków na których gromadzone mogą być środki finansowe w ramach dobrowolnego oszczędzania emerytalnego. Kwestie dotyczące podmiotów uprawnionych, zasad zawierania umów, podmiotów uprawnionych do otrzymania zgromadzonych środków, możliwości przenoszenia środków z jednej instytucji do drugiej, itp. powinny zostać uregulowane w odrębnej ustawie, a nie w ustawie podatkowej (jak przewiduje to poprawiony projekt obywatelski) lub też co jeszcze bardziej niewłaściwe – być regulowane przez przepisy wykonawcze do ustawy podatkowej, wydawane przez Ministra Finansów (jak przewidywano w pierwotnej wersji projektu obywatelskiego). Ponadto - umieszczenie w środku przepisów podatkowych „słowniczka” zawierającego definicje podstawowych pojęć związanych z systemem dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego jest całkowicie sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji.

Należy także podnieść, że część przepisów sformułowana jest nieprecyzyjnie (np. projektowany art. 26e ust. 5).

3. Kwestie merytoryczne.

Obecne rozwiązania prawne przewidują, iż składki na tzw. ubezpieczenie dobrowolne w ramach III filaru ubezpieczeniowego płacone są z dochodów po ich opodatkowaniu, zaś świadczenia wypłacane emerytom korzystają ze zwolnienia. Proponowane regulacje przewidują natomiast, że składki będą zwolnione z opodatkowania, zaś wypłacane świadczenia podlegać będą opodatkowaniu. System ten stwarza zatem zachętę do samodzielnego gromadzenia kapitału, który zapewni zwiększone dochody po zakończeniu aktywności zawodowej. Trudno jednoznacznie ocenić, na ile ulga podatkowa byłaby skuteczna w przełamywaniu innych barier dotyczących gromadzenia oszczędności w celu zwiększenia świadczeń emerytalnych. Jednocześnie wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań wywołuje istotne skutki dla budżetów publicznych, zwłaszcza wpływa na obniżenie dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w bliskiej

perspektywie czasowej, co oznaczałoby tym samym realizację koncepcji utrudniającej dążenie do przywrócenia równowagi finansów publicznych. W budżecie państwa nastąpiłby niewątpliwy (trudny do oszacowania) ubytek dochodów. Ubytek ten nastąpiłby także odpowiednio w budżetach j.s.t., dla których jednym ze znaczących źródeł dochodów są udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych. Budżet państwa narażony byłby dodatkowo na roszczenia ze straty j.s.t., zgodnie z zasadą adekwatności środków do zadań. Wprowadzenie tego rodzaju ulgi bez stosownej rekompensaty dla j.s.t. oznaczałoby naruszenie konstytucyjnej zasady adekwatności.

Na podstawie projektu opinii przygotowanego przez:

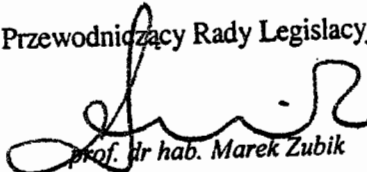
prof. dr hab. Elżbietę Kornberger-Sokołowską

i prof. dr hab. Marka Zubikę

Rada Legislacyjna przyjęła

na posiedzeniu w dniu 17 września 2010 r.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej



prof. dr hab. Marek Zubik